

Proč jsou zaměstnavatelé (ne)spokojeni s činností úřadu práce?

Jiří Winkler

Lenka Klimplová

Klára Vrbková

Fakulta sociálních studií Masarykovy university v Brně,

Katedra sociální politiky a sociální práce

Tato studie vznikla s podporou Ministerstva školství mládeže a tělovýchovy ČR - NPV II (Projekt 2D06009, Nová sociální rizika trhu práce a potřeby reformy jeho politické regulace po vstupu ČR do EU. Monitoring a evaluace potřeb.) a s podporou programu Interreg 3A ČR – SR: Česko-slovenská akademie expertů.

Abstrakt

Stať prezentuje výsledky pilotní případové studie spokojenosti zaměstnavatelských organizací s činností lokálního úřadu práce s cílem odpovědět na otázku, zda jsou důvody spokojenosti či nespokojenosti zaměstnavatelů s činností vybraného lokálního úřadu práce v Jihomoravském kraji České republiky spojeny spíše s institucionálními (především legislativními a administrativními) a strukturálními (především poptávka a nabídka na trhu práce) podmínkami, nebo zda souvisí spíše s programovými činnostmi a výkonem pracovníků daného ÚP. Výsledky studie ukazují, že důvody spíše negativního hodnocení od zaměstnavatelských organizací pravděpodobně nejsou spojeny s programovými nebo personálními nedostatky pracovníků sledovaného úřadu práce, ale souvisí se současným stavem poptávky a nabídky na trhu práce v regionu a s institucionálními pravidly a podmínkami uplatňovanými v systému veřejných služeb zaměstnanosti. Studie se opírá o teoretické koncepty vysvětlující podmínky spolupráce úřadu práce se zaměstnavatelskými organizacemi, mezi než patří především idea vícestupňového vládnutí a koordinační vliv cílů evropské politiky zaměstnanosti, dále koncepce administrativní reformy veřejných služeb zaměstnanosti, v jejímž rámci je zdůrazněn manažerský styl řízení a partnerství mezi veřejným a soukromým sektorem.

Klíčová slova: Úřad práce, zaměstnavatelé, analýza potřeb, spokojenost klientů, služby zaměstnanosti, politika zaměstnanosti.

Úvod

V souvislosti se začleněním České republiky do Evropské unie vzniká v posledních dvou letech v rámci veřejných služeb zaměstnanosti (VSZ) požadavek více se orientovat na zaměstnavatelské organizace a zvýšit podporu jejich adaptace na změny ekonomických trhů. Pro dosažení cílů vytyčených Lisabonskou strategií (dosažení plné zaměstnanosti, růstu adaptability firem, zlepšování kvality a produktivity práce a posilování sociální koheze – EC, 2005) a Národním programem reforem ČR (NPR, 2005), je nutná orientace úřadů práce na zaměstnavatele a spolupráce a společné projekty ÚP a firem. Zvyšovat zaměstnanost a naplňovat další cíle evropské strategie zaměstnanosti totiž nelze jen skrze aktivační programy určené nezaměstnaným. Je nutné se zaměřit i na podporu specifické poptávky práce a na prevenci nezaměstnanosti aktivitami úřadů práce cílenými na zaměstnavatelské organizace. Rozvoj lidských zdrojů a snižování rizika dlouhodobé nezaměstnanosti nelze realizovat bez zapojení reprezentantů ekonomických zájmů na trhu práce. Jedním z relativně nových doporučení Správy služeb zaměstnanosti je proto zintenzivnit spolupráci úřadů práce se zaměstnavateli. České úřady práce se však na rozdíl od zahraničních úřadů práce (srovnej např. Klimplová, 2007) koncentrují zatím především na nabídkovou stranu trhu práce (uchazeče o zaměstnání), ale již tolik pozornosti nevěnují poptávkové straně (zaměstnavatelským organizacím).

Tato stať nabízí výsledky pilotní případové studie provedené dotazníkovým šetřením u zaměstnavatelských organizací s cílem odpovědět na otázku, zda jsou důvody spokojenosti či nespokojenosti zaměstnavatelů s činností vybraného lokálního úřadu práce v Jihomoravském kraji České republiky spojeny spíše s institucionálními (legislativními) a strukturálními (poptávka a nabídka na trhu práce) podmínkami, nebo zda souvisí spíše s výkonem pracovníků.

Studie je v prezentována v kontextu institucionálních podmínek spolupráce úřadu práce se zaměstnavatelskými organizacemi, mezi než patří především cíle evropské politiky zaměstnanosti, cíle administrativní reformy veřejných služeb zaměstnanosti, manažerský styl řízení v rámci VSZ a partnerství mezi veřejným a soukromým sektorem.

1. Co znamená spokojenost zaměstnavatelů s činností ÚP?

V kontextu současné teorie trhu práce a politiky zaměstnanosti je oprávněné položit si otázku, proč mají být zaměstnavatelské organizace vůbec spokojeny s činností úřadů práce nebo celého systému veřejných služeb zaměstnanosti. Podle pravidel trhu by mezi podnikatelskými subjekty přece měla existovat konkurence v boji o vzácné zdroje. Mezi nejcennější často patří pracovní síla a lidské zdroje. Za těchto podmínek vzniká otázka: Proč by měla státní politika zasahovat do tohoto konkurenčního prostředí? Odpověď na uvedenou

otázku není jen předmětem normativně ideologické diskuse, ale je i teoreticky a analyticky mnohoznačná. Reprezentanti různých stanovisek se shodují pouze v tom, že spokojenost partnerů je nezbytným předpokladem spolupráce mezi nimi. V diskusi lze zachytit velmi protikladné názory. Autoři shromažďují faktické i teoretické argumenty pro i proti podpoře spolupráce státní politiky se soukromými ekonomickými subjekty (viz Tabulku 1).

Tabulka 1: Argumenty pro a proti spolupráci státní politiky se zaměstnavateli

| PRO SPOLUPRÁCI | PROTI SPOLUPRÁCI |
|--|--|
| Růst vlivu zaměstnavatelů na řešení problémů trhu práce. | Státní politika si stále ponechává dominantní kontrolu nad řešením problémů nezaměstnanosti. |
| Spolupráce a partnerství se zaměstnavateli posiluje efekty politiky zaměstnanosti. | Existují hluboké institucionální rozpory a bariéry spolupráce mezi sociálním státem a ekonomickým trhem. |
| V rámci ESZ dochází ke sblížení cílů hospodářské a sociální politiky s ekonomickými zájmy podnikatelů. | Státní úřady a zaměstnavatelské organizace mají často konfliktní nebo alternativní cíle. |

1.1. Stát a soukromý sektor: spolupráce i konflikt zájmů

Mezi argumenty pro podporu spolupráce státu se zaměstnavateli nejčastěji patří faktický popis rostoucího vlivu zaměstnavatelů na řešení sociálních problémů a rizik na trhu práce. Tento rostoucí vliv však nebyl v České republice zatím jednoznačně potvrzen, protože se dosud málo zkoumá dynamika české sociální politiky. Nicméně příklady zapojování soukromých organizací a zaměstnavatelů do řešení veřejných problémů spojených s nezaměstnaností nebo špatnou kvalitou práce jsou doložitelné v řadě zemí Evropy (OECD, 2001).

Dalším argumentem, dosud spíše normativním než jednoznačně fakticky doloženým, je představa, že meziresortní a mezisektorová spolupráce a budování partnerství se zaměstnavateli vede k posílení politiky zaměstnanosti a zvýšení efektivity dosahování cílů. Dosud sledované příklady lokálních programů na českém trhu práce zatím spíše dokládají, že sice může docházet k lokálním partnerstvím a spolupráci, ale stejně tak může být lokální politika zaměstnanosti výrazem vládní strategie a s ostatními relevantními subjekty regulace pracovního trhu je stát v konfliktu zájmů nebo tyto subjekty do řešení konkrétních problémů nevstupují (Winkler, Klimplová, Žižlavský, 2005).

Významným argumentem pro spolupráci je fakticky doložitelné konstatování, že v rámci Evropské strategie zaměstnanosti dochází k proměnám výchozích cílů politiky zaměstnanosti a ke sblížení cílů hospodářské a sociální politiky s ekonomickými zájmy podnikatelů (Winkler, 2007; Wendler, 2004; Daly, 2003). Tyto tendence jsou doložitelné

i v případě současné vládní koncepce politiky zaměstnanosti v České republice, jak vyplývá z Vládního prohlášení Vlády ČR.

Mezi základní argumenty proti představě spolupráce a podpory spokojenosti zaměstnavatelů s činností ÚP patří doklady o tom, že vládní politika v mnoha evropských zemích se snaží udržet dominantní kontrolu nad problémem nezaměstnanosti. Nezaměstnanost a sociální rizika s ní spojená jsou významným faktorem sociální soudržnosti ve společnosti a stav jejich řešení významně ovlivňuje legitimitu vládní politiky (např. Wendler, 2004). Vedle toho existuje vlivná teoretická interpretace vztahu mezi státem a ekonomickým trhem jako dvěma společenskými institucemi, mezi nimiž existují významné hodnotové bariéry a rozporné interpretace pravidel jednání, které brání úplné shodě na cílech regulace trhu práce a řešení otázek zaměstnanosti a nezaměstnanosti. Cíle vládních úřadů, soukromých zaměstnavatelských organizací, odborů či veřejných samospráv (koordinačních a regulačních institucí trhu práce) jsou tedy často konfliktní nebo alternativní, a to v mnoha případech zabraňuje vzájemné spolupráci (viz např. Lindblom, 1977, Rhodes, 2001).

Uvedená diskuse ve své mnohoznačnosti ukazuje, že postavení zaměstnavatelských organizací při řešení sociálních problémů na pracovním trhu není stabilní a jednou pro vždy univerzálně dané. Můžeme předpokládat, že na trhu práce vznikají a existují situace, kdy je role soukromého sektoru při zvládnání sociálních rizik zaměstnanců významná, a situace, kdy tomu tak není. Sociální role soukromých subjektů na trhu práce je tedy situačně podmíněná a zaměstnavatelské subjekty vytváří určité segmenty, mezi nimiž se proměňují vzájemné vztahy mezi nimi a státními úřady práce.

1.2. Segmenty sociální ochrany na trhu práce

Do tvorby sociální ochrany pracovníků na trhu práce je zapojeno více veřejných i soukromých subjektů, organizací a institucí. Vznikají mezi nimi různé formy vzájemných vztahů, které mohou nabývat podoby úzké spolupráce a vzájemné podpory, tolerance, paralelního působení i vzájemné konkurence a „konfliktního soupeření“. Vedle těchto různých forem organizace sociální ochrany dochází dále k segmentaci pracovního trhu a rozdělení pracovních sil podle toho, jakým způsobem je jim poskytována sociální ochrana. Isabela Mares (2003) dokumentuje na příkladech ze západní Evropy a USA, že prostor sociální ochrany na trhu práce lze rozdělit podle dvou ukazatelů. Za prvé podle toho, kdo má kontrolu nad prováděním sociální ochrany, a za druhé podle míry přerozdělení rizika, které je se sociální ochranou spojené.

Na Obrázku 1 jsou znázorněny následující segmenty sociální ochrany pracovního trhu:

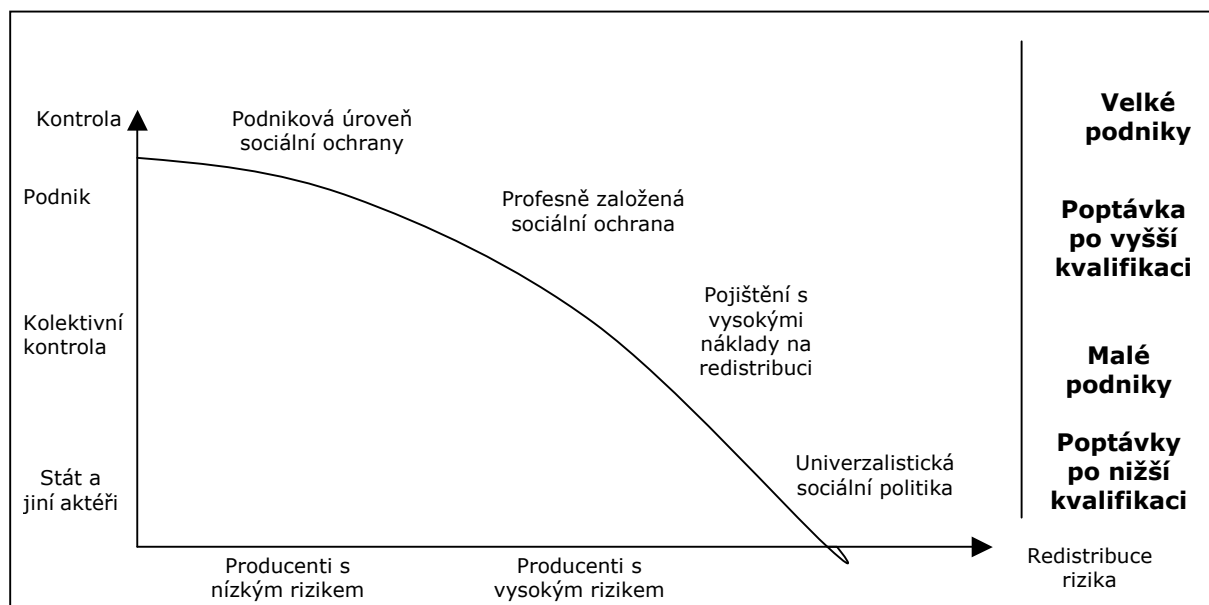
(1) *Podnikový segment*, který reprezentují především velké, často nadnárodní soukromé produkční společnosti. Jde o organizace s vlastní a více méně nezávislou koncepcí sociální ochrany a rozvoje lidských zdrojů. Tyto společnosti v posledních dvou desetiletích obvykle volí diferenciatní strategie personálního managementu. Jejich interní trh práce je často vnitřně diferencovaný na organizační jádro pracovních sil a na méně sociálně zajištěné periferní pracovníky. Míra pracovního rizika je v těchto organizacích poměrně malá. Jeho redistribuce probíhá na úrovni vztahů mezi zaměstnavateli a zaměstnanci nebo vztahu mezi pracovním jádrem a periferními pracovníky organizace.

(2) Vysoce kvalifikovaní experti a tvořiví pracovníci, kteří jsou obvykle součástí *personálního jádra organizace*. Jejich postavení na trhu práce je však natolik silné, že nejsou vázáni na činnost v jedné organizaci. Jejich vyjednávací možnosti jim umožňují přecházet z podniku do podniku, který pro ně vytváří lepší pracovní, finanční a sociální podmínky. Tito pracovníci tvoří specifický segment sociální ochrany napojený na podnikový management a zaměstnavatelské organizace, jakož i významně na soukromý sektor různých pojišťovacích služeb.

(3) *Segment kolektivních zájmů* představuje sociální ochranu kontrolovanou a budovanou pomocí profesních sdružení, specifických odborových svazů. I když vyjednávací síla obecných odborových sdružení v České republice v posledních dvou desetiletích slábně, představují tyto organizace stále reálný vliv na uspořádání zaměstnaneckých vztahů, na priority státní politiky zaměstnanosti i na modifikaci sociální ochrany na trhu práce v jednotlivých regionech.

(4) *Segment státní sociální ochrany trhu práce*, který má dominantní postavení především při zajištění sekundárních pracovních trhů, na němž se objevuje méně kvalifikovaná pracovní síla s nižším kulturním, sociálním a lidským kapitálem. Na sekundárním pracovním trhu také ve zvýšené míře působí menší podnikatelské subjekty s poptávkou po méně kvalifikovaných pracovních silách. Míra sociálního rizika na těchto trzích práce je poměrně značná a také míra redistribučních opatření je nejrozsáhlejší.

Obrázek 1: Prostor sociální ochrany na trhu práce



Upraveno dle I. Mares (2003)

Souhrnně lze konstatovat, že míra a způsob spolupráce mezi státními úřady práce (resp. systémem VSZ) a zaměstnavatelskými organizacemi se rozvíjí různým způsobem podle situace na trhu práce. S velkou pravděpodobností lze vyjádřit následující obecné tendence a souvislosti:

1. Na úřady práce je směřována poptávka zejména po méně kvalifikované pracovní síle. Zatímco vysoce kvalifikovaní pracovníci jsou zajišťováni specifickými, spíše soukromými zprostředkujícími agenturami.

2. Při hledání pracovních sil se na úřady práce orientují spíše méně ekonomicky stabilní podniky a menší firmy. Velké podniky mají samostatné personální strategie, jejichž součástí je i nábor a výběr pracovních sil.

3. Zaměstnavatelé mají různá očekávání týkající se činnosti ÚP a možnosti spolupráce s nimi. Jinak řečeno, zaměstnavatelé jsou rozděleni na ty, kteří očekávají spolupráci, kteří očekávají konflikty zájmů, i ty, kteří předpokládají vzájemné nezasahování do nábory a výběru nových pracovníků, jež pokládají za svou doménu.

4. Veřejné zprostředkovatelny práce představují jeden z několika možných způsobů zprostředkování nabídky a poptávky na trhu práce. Mezi další způsoby patří inzerce v tisku a ostatních informačních médiích, osobní reference v rámci sociálních sítí a soukromé zprostředkující agentury zaměřené obvykle na specifickou skupinu pracovních sil. Mezi těmito různými způsoby zprostředkování mohou nastat vztahy spolupráce, konfliktu zájmů i vzájemného nezasahování do oddělených domén a segmentů trhu práce.

Předpokládáme, že naše studie se tedy zaměří na menší a střední podniky ve vybraném regionu (viz charakteristika výzkumného vzorku), které se soustředí na poptávku

po méně kvalifikované pracovní síle. Studie se pokusí popsat spokojenost se službami ÚP především této skupiny zaměstnavatelů. Význam vyjádření spokojenosti či nespokojenosti ostatních segmentů zaměstnavatelů na trhu práce by byl odlišný. Jeho obsahová analýza by vyžadovala jinou metodiku výzkumu než tu, kterou jsme zvolili. Na tuto okolnost budeme brát ohled zejména při interpretaci výsledků studie spokojenosti.

1.3. Podmínky partnerství mezi soukromými zaměstnavateli a ÚP

Faktory umožňující rozvoj spolupráce a tzv. mezisektorového partnerství mezi zaměstnavateli a ÚP v regionu mohou vysvětlit, proč některé kategorie a segmenty zaměstnavatelů o služby úřadů nejeví opravdový zájem a některé naopak těchto služeb využívají. Mezisektorové partnerství tvoří formy spolupráce, které vznikají mezi organizacemi veřejného a privátního sektoru, mezi zaměstnavateli, státními organizacemi i dobrovolnickými a občanskými organizacemi (NNO) působícími v oblasti služeb pro rizikové skupiny na trhu práce. Cílem spolupráce těchto organizací může být celkový sociální rozvoj lokalit a regionů, růst kvality pracovních sil i hospodářský rozvoj podniků působících na místních pracovních trzích. Normativní předpoklady hodnocení lokálního partnerství na trhu práce jsou zpravidla spojeny s posílením veřejné politiky regulující trh práce. Základními posilujícími mechanismy jsou koordinace při společné implementaci činností různých aktérů veřejné politiky a integrace především hospodářských a sociálních cílů rozvoje regionů, jejich vzájemné provazování. Analytické studium uvedených předpokladů ukazuje na dvě skupiny faktorů, které mohou podporovat rozvoj vzájemné spolupráce. Jsou to, za prvé, faktory institucionální a strukturální. Vyznačují se dlouhodobým působením a objektivním charakterem vzhledem k aktuálním aktérům na trhu práce. Patří mezi ně například koheze hodnot, zájmů a cílů spolupracujících subjektů. Dále mocenské rozložení sil mezi těmito aktéry a míra jejich vzájemné závislosti. Ukazuje se, že právě partnerství může vznikat pouze v podmínkách, kdy rozložení sil je v pomyslné rovnováze, nebo se alespoň této rovnováze blíží. V podmínkách současného trhu práce to znamená, že dochází k posílení role soukromých zaměstnavatelů při řešení sociálních rizik svých zaměstnanců. Současně to však znamená, že úřady práce mohou uplatňovat určitý vliv na podnikovou personální strategii tím, že mají firmám co (respektive koho) nabídnout. Tedy, že jejich postavení zprostředkovatele na trhu práce je dominantní nebo nezastupitelné.

Za druhé, to jsou faktory programové, které jsou do určité míry pracovníky jednotlivých organizací ovlivnitelné. Programové podmínky spolupráce zahrnují řadu vlastností, které by měly být v programu dodrženy, aby docházelo ke vzájemné spolupráci mezi partnery. Patří k nim zejména věcná vzájemná komunikace mezi sektory a odstranění komunikačních bariér a nedorozumění. Uvedená komunikace jednak zvyšuje informační kapacitu partnerských organizací a jednak ze vzájemného pochopení aktérů může vyrůstat

jejich důvěra a možnost dělby práce. Dále sem patří vytvoření společných koordinačních mechanismů, jako je jednotná formulace cílů a strategií postupu a přijetí jednotných organizačních pravidel (časové harmonogramy, finanční rozpočty, jednotná interpretace legislativy, pojetí vůdcovství atd.). Obě tyto skupiny faktorů shrnuje Tabulka 2.

Tabulka 2: Faktory úspěšnosti mezisektorového partnerství na TP

| Institucionální a strukturální podmínky | Programové podmínky |
|--|---|
| Koheze cílů organizací | Komunikace mezi sektory |
| Vzájemná závislost spolupracujících aktérů | Vzájemná důvěra |
| Poptávka na trhu práce | Formulace cílů a strategií |
| Nabídka na trhu práce | Jednoznačnost a přijatelnost rozdělení finančních nákladů a rozhodovacích pravomocí |
| Stávající legislativní podmínky | Fázování projektu |
| | Pravidla řešení konfliktů |
| | Legálnost postupů |
| | Podpora a obrana zájmů třetích stran |
| | Jednotná „tržně manažerská“ organizační pravidla |
| | Adekvátní podpora vedoucích týmu |
| | Kontrola výsledků projektu partnerství |

Lze tedy předpokládat, že spolupráce jednotlivých subjektů partnerství může být ohrožena a spokojenost se spoluprací může být narušena nebo ztracena nejen vlivem strukturálních a institucionálních podmínek, ale také vlivem špatné součinnosti pracovníků zaměstnavatelských organizací a pracovníků úřadů práce. Uvedené programové podmínky mohou být stejně významným faktorem spokojenosti, resp. nespokojenosti, s činností ÚP.

Ve studii spokojenosti tedy předpokládáme, že postoje zaměstnavatelů jsou formovány jak objektivně působícími, tak i subjektivně ovlivnitelnými podmínkami spolupráce. Právě v tomto teoretickém rámci si klademe výzkumnou otázku, *zda je (ne)spokojenost vyvolána spíše institucionálními a strukturálními podmínkami, nebo chybným postupem a chováním pracovníků sledovaného úřadu práce.*

1.4. Administrativní reforma VSZ a manažerská organizační pravidla

Jednou z podmínek úspěšné spolupráce mezi veřejnými úřady práce a subjekty soukromého sektoru jsou jednotně (nebo alespoň podobně) nastavená organizační pravidla a styl organizačního řízení. V tomto smyslu může vytvářet příhodné podmínky spolupráce obsahová reforma VSZ v zemích EU, která se začala připravovat koncem 90. let minulého

století. Její součástí byly také aktivity zaměřené na přípravu administrativní modernizace VSZ v zemích EU.¹

Koncepce reformy vycházela z potřeby přizpůsobit VSZ výrazným změnám vnějšího prostředí, k nimž došlo v 80. a 90. letech. Autoři koncepce si v první řadě všimají změn na trhu práce, jako jsou flexibilnější formy zaměstnávání, růst zájmu o profesní vzdělávání, větší integrace vzdělávacího systému a trhu práce, expanze celoživotního vzdělávání. Charakter reformy je tedy definován jako adaptace VSZ na změny vnějšího prostředí.

Uvedená definice je významná také pro národní reformu VSZ v ČR. Nicméně se na počátku nového století velmi jasně ukazuje, že motivace ke změně českého systému služeb zaměstnanosti vychází také z identifikace specifických vnitřních problémů SSZ, které omezují její funkce a kapacity efektivně realizovat politiku trhu práce. Znamená to, že koncepce modernizace VSZ v ČR musí obsahovat kromě opatření zabezpečujících sblížení se systémy služeb zaměstnanosti v zemích EU a dalších sousedních států i řešení některých bolavých problémů současného národního uspořádání (Winkler, Žižlavský, 2004). Reforma VSZ v ČR musí být specifická, nelze pouze přebrat zkušenosti ze sousedních zemí.²

Mezi priority modernizace VSZ v EU patří následujících sedm bodů, z nichž většina má klíčový význam pro spolupráci úřadů práce ze soukromým sektorem (podrobněji viz Winkler, Žižlavský, 2004).

Za prvé, nové služby pro klienty hledající práci. Větší efektivnosti a účinnosti při dosahování aktivačních a preventivních cílů politiky trhu práce má být dosaženo větší individualizací a cíleností služeb, např. uplatňováním důsledného case managementu, včasným diagnostikováním rizika dlouhodobé nezaměstnanosti, individuálními akčními plány založenými na kombinaci principu práva a povinnosti či větší připraveností personálu k intenzivnějším (komplexnějším a provázanějším) službám.

Za druhé, nové služby pro zaměstnavatele. Tvorbu nových pracovních míst je nutné provádět na základě lepší komunikace se zaměstnavateli, využívání kontaktů a spolupráce se soukromými zprostředkovatelskými agenturami, které se tradičně více orientují na

¹ V roce 1997 se dohodli představitelé národních centrál VSZ na vytvoření pracovní skupiny s reprezentativním zastoupením (HES - Heads of Employment Services Network), která se bude několikrát za rok setkávat, aby koordinovala práce spojené s přípravou organizační reformy VSZ v kontextu EU. Cílem HES se stalo vytvoření pracovní koncepce reformy VSZ včetně návrhu odpovědností, které budou mít jednotlivé národní subjekty a EU. Tento projekt byl podporován několika výzkumnými granty z finančních prostředků Komise EU (OECD, 2001).

² Jedním z těchto specifických problémů je relativní podfinancování VSZ. I když podstata reformy spočívá v obsahové modernizaci systému, i otázky dofinancování je potřebné řešit. V zemích EU tvoří finanční náklady na personál a zařízení VSZ přibližně od 0,1 % do 0,25 % HDP. Uvedené rozmezí odpovídá rozmezí celkových nákladů jednotlivých zemí na aktivní a pasivní politiku trhu práce. Pokud vyloučíme náklady spojené s administrací dávek, pak náklady na VSZ nepřevyšují 5 % celkových nákladů na politiku trhu práce. V České republice tvoří tyto náklady 0,08 % a relace k celkovým nákladům politiky je přibližně stejná jako v zemích EU, ačkoliv zahrnuje náklady na administraci dávek. Lze tedy konstatovat, že dosavadní investice věnované do VSZ jsou v ČR relativně velmi skromné. Zejména když uvážíme, že mohou přinést podstatnou návratnost v podobě vzestupu efektivity trhu práce a úspor na dávkách v nezaměstnanosti (Winkler, Žižlavský, 2004).

poptávkovou stranu trhu práce, a na základě intenzivní spolupráce se zaměstnavatelskými svazy.

Za třetí, *využívání pokroku v informačních technologiích (IT)*. To především umožňuje integraci lokálních databází uchazečů a volných míst v národním měřítku. Dále umožňuje rozvinout možnosti koordinace služeb zaměstnanosti mezi několika lokálními ÚP se společným trhem práce v národním i mezinárodním měřítku, zlepšení podmínek pro "self-service" na úřadech práce, jako jsou "kiosky" a internet, či propracovanější manažerský informační systém pro řízení veřejných služeb zaměstnanosti na základě průběžného monitoringu výkonu a vyhodnocování výsledků.

Za čtvrté, *přizpůsobení regionálním podmínkám*. Je potřebné zlepšit adaptabilitu činnosti ÚP na regionální podmínky trhu práce a zájmy regionální politiky. Klíčovým problémem je správné řešení procesu decentralizace, případně devoluce politiky pracovního trhu. Decentralizace v této koncepci není principiálně vnímána jako dominantní faktor úspěchu organizační reformy bez vazby na možnosti integrovat a koordinovat regionální programy mezi sebou.

Za páté, *utváření smíšeného veřejného/soukromého trhu pro služby zaměstnanosti*. Cílem je využívat pozitivních efektů mezisektorové spolupráce.

Za šesté, *zavést nový "public management"*. Efektivní služby zaměstnanosti vyžadují nový styl a metody řízení. Prioritou je uplatňování managementu podle cílů, důkladný monitoring procesů a jejich vyhodnocování pomocí "benchmarkingu", který zvyšuje možnosti rozvoje a učení uvnitř VSZ.

Za sedmé, *rozvoj systému vyhledávání práce a nábory pracovních sil v měřítku celé Evropské unie*, tedy rozvoj programu EURES.

Zavádění těchto principů do praxe se však v evropských zemích a také v České republice setkává jen se střídavými úspěchy. Popišme podrobněji pouze realizaci jednoho z těchto principů, kterým je nový „public management“.

1.5. Těžkosti zavádění nového „public managementu“ do praxe

Různé přístupy a metody obvykle souhrnně označované jako „public management“ představují v evropských zemích rychle se rozšiřující způsoby řízení organizace veřejných služeb zaměstnanosti. Od poloviny 80. let, kdy byly některé jeho prvky zavedeny na úřadech práce ve Švédsku, se postupně zavádí v řadě zemí Evropské unie. V roce 2001 se „public management“ stal pro Evropskou komisi jednou z „oficiálních doktrín“ modernizace veřejných služeb zaměstnanosti (Progress, 2001).³ Jeho základní komparační výhodou

³ Van Berkel a de Graaf (2007) zařazuje public management mezi tři základní administrativní režimy, které se uplatňují v podmínkách aktivačních programů evropského politiky zaměstnanosti. Vedle managementu popisuje administrativně byrokratický režim a režim profesionální sociální služby.

vzhledem k tradičním formám veřejné správy je důraz na efektivnost a účinnost výkonu (implementace) veřejných služeb zaměstnanosti a jejich programů.

Zkušenosti se zaváděním nového „public managementu“ do řízení VSZ v evropských zemích jsou nejednoznačné. Příklady jeho dobré praxe ukazují, že pro jeho fungování je nezbytné dodržet nebo zajistit určité institucionální podmínky. V některých zemích spojené Evropy jsou přitom tyto podmínky jen těžko dosažitelné. Z uvedeného důvodu může docházet stále k situacím, kdy je organizace práce v systému služeb zaměstnanosti vedena převážně byrokraticko-administrativním způsobem, jen málo se orientuje na ostatní účastníky trhu práce jako na své klienty, zaměstnanci úřadu práce nevstupují do vzájemné komunikace s občany, ať to jsou uchazeči o místo, nebo reprezentanti zaměstnavatelů.

Příklady „dobré praxe“ ze zemí EU ukazují, že mezi rozhodující podmínky úspěšného zavedení „public managementu“ do systému veřejných služeb zaměstnanosti patří následující body (OECD, 2003):

- *Relativní autonomie VSZ vzhledem k vládní (ministerské) úrovni regulace a řízení politiky trhu práce.* Organizační nezávislost vytváří ochranou bariéru proti pronikání politické kultury tvorby cílů (kompromisy zájmů, inkrementální rozhodování, kolektivní volba) do konkretizace plánovaných cílů a procesů vnitřní správy VSZ, které jsou chápány spíše jako odborné a manažerské procesy. V praxi současné veřejné politiky je velmi obtížné zajistit redukci politických intervencí do správního procesu veřejné správy. V oblasti VSZ jsou popsány příklady rozsáhlých ministerských intervencí například ve Francii. V žádné nám známé evropské zemi však tyto intervence nemají podobu organizačního prorůstání SSZ a vládního ministerstva, jako je tomu stále v České republice.
- *Oslabení závaznosti a redukce počtu legislativních pravidel, regulativů a administrativních procedur v oblasti politiky pracovního trhu.* Silné legislativní závazky znemožňují volnost rozhodování na operačních úrovních úřadů práce a realizaci předkládaných cílů a úkolů.
- *Silná organizační kultura orientovaná na podporu manažerského rozhodování.* Loajalita a soudržnost personálu VSZ se základním posláním a cíli politiky trhu práce je významnou zárukou sjednocení a provázání cílů politiky na různých úrovních VSZ. Pokud narůstá rozpor v pojetí cílů politiky trhu práce a v pracovních orientacích zaměstnanců VSZ, narůstá nebezpečí utápění se v množství nesmyslných formulářů, které jsou vyplňovány formálně bez ohledu k reálným procesům. Bez silné a jednotné organizační kultury má management tendenci proměnit se pouze ve formální administraci vykonávání plánovaných cílů.
- *Silná organizační kultura orientovaná na podporu manažerského rozhodování.*

- *Jasně formulované cíle, které mohou být operacionalizovány, kvantifikovány a později měřeny.* Právě jasné a konkrétní cíle například v NAPZ se ukazují být velkým problémem v řadě evropských zemí.⁴
- *Aplikace vhodné teorie působení služeb zaměstnanosti na trhu práce a odborné vyhodnocení výkonu a zabezpečení monitoringu služeb.* VSZ řízené pomocí prvků managementu výkonu vyžadují dodatečné personální a finanční náklady spojené s nákupem profesionálů nebo s nákupem profesionálních služeb. Uvedený způsob řízení je přímo závislý jednak na aplikaci vhodné technické teorie působení služeb zaměstnanosti na trhu práce (bez ní není možné provést rozpracování cílů a indikátorů), jednak i na odborném vyhodnocení výkonu a zabezpečení monitoringu služeb. Uplatnění manažerských postupů je tedy výrazně limitováno stupněm rozvoje profesionální přípravy pracovníků VSZ.
- *Soudržnost cílů a činností SSZ a ÚP v národním měřítku, otázka integrace politiky.* Manažerský způsob řízení veřejných služeb zaměstnanosti je velmi závislý na rozložení a stavu institucí veřejné správy v jednotlivých zemích. Jinak řečeno, záleží na soudržnosti cílů a činností SSZ a úřadů práce v národním měřítku. Tyto faktory silně ovlivňují průběžné provádění tzv. suboptimalizace, tj. řešení rozporu mezi decentralizovanou implementační strukturou, která je hlavní zárukou autonomie jednotlivých úřadů práce, a více méně podrobnou specifikací operačních úkolů a indikátorů, která je centrálně koordinovaná. Centralizace tvorby cílů je ochranou proti fragmentarizaci politiky trhu práce. Decentralizace je naopak pojistkou proti přílišné formalizaci a morálním hazardům v činnosti ÚP. Podle národních podmínek pak vzniká řada typů managementu VSZ. Liší se od sebe především mírou centralizace a decentralizace organizačních rozhodnutí.

Z hlediska analýzy spokojenosti zaměstnavatelů (především soukromých podnikatelů) má zavedení popisovaných administrativních reforem a zejména úspěšnost uplatnění nového „public managementu“ význam zejména ze dvou hledisek. Za prvé, pravidla „public managementu“ přinášejí důraz na otevřenou a vzájemnou komunikaci úřadů práce s klienty. Decentralizace rozhodování o způsobech dosahování rozpracovaných

⁴ Jako výjimka a příklad dobré praxe může sloužit například Švédsko. Deklarovanými obecnými cíli politiky zaměstnanosti ve Švédsku je jednak dobře fungující trh práce a jednak plná zaměstnanost a rostoucí prosperita skrze zboží a trvale udržitelný rozvoj. Tyto obecné kvalitativní cíle jsou od počátku roku 2001 kvantifikovány a operacionalizovány s cílem zpřehlednit a zkonkrétnit cíle pro každého pracovníka služeb zaměstnanosti i pro následné vyhodnocování výsledků. Pro rok 2006 AMS (švédská správa služeb zaměstnanosti) stanovila následující cíle: 1) Počet nově registrovaných nezaměstnaných mužů a žen, kteří najdou zaměstnání do 90 dnů od registrace na ÚP, v porovnání s rokem 2005 poroste. 2) Podíl mužů a žen, kteří do 90 dní po ukončení programu „anställningsstöd“ (pro déle než rok nezaměstnané subvence platu ve výši 50 % po dobu 6 měsíců) naleznou zaměstnání, bude minimálně 65 %. 3) Podíl mužů a žen, kteří do 90 dní po ukončení vzdělávacího kurzu (rekvalifikace) naleznou zaměstnání, bude minimálně 70 %. 4) Podíl osob s handicapem, kteří získají (subvencované nebo nesubvencované) zaměstnání, v porovnání s rokem 2005 poroste. 5) Podíl mužů a žen, kteří jsou částečně nezaměstnaní déle než 12 měsíců, oproti roku 2005 poklesne. 6) Podíl dlouhodobě (více než 100 dní) nezaměstnaných mladých lidí (18-24 let) v porovnání s rokem 2005 poklesne (Klimplová, 2007).

cílů VSZ umožňuje nacházet řešení, která jsou více orientovaná na poptávku a přání klientů. V případě zaměstnavatelů může tento styl řízení vést k podpoře posílení odpovědnosti partnerských organizací (zaměstnavatelů) za řešení sociálních rizik v regionu či lokalitě.

Za druhé, pravidla „public managementu“ podporují význam znalostí a kvalifikačních předpokladů pracovníků při přípravě a provádění služeb zaměstnanosti. Organizace práce, která se orientuje na konečné výstupy (cíle), destandardizuje implementační proces, vyžaduje větší aktivitu a participaci všech aktérů programů, včetně klientů služeb. Klade také větší důraz na týmovou spolupráci a iniciativy jednotlivců.

Lze tedy konstatovat, že úspěšné zavádění pravidel nového „public managementu“ může přispívat ke spolupráci úřadů se zaměstnavateli, a to z více výše popsaných hledisek. Na druhé straně implementace manažerského způsobu řízení do veřejné správy je v mnoha zemích velmi limitovaná. Nejsou dostatečně rozvinuté podmínky, které by úspěšnou implementaci umožňovaly. Vznikají tedy otázky, jakým způsobem se daří zavádění manažerských pravidel na studovaném úřadu práce a do jaké míry může být případná malá spokojenost zaměstnavatelů projevem neúspěšného zavádění „public managementu“.

2. Metodika výzkumu

Analýza spokojenosti klientů se službami určité instituce je formou evaluačního výzkumu (Royse a kol., 2001). Vychází z předpokladu a přesvědčení, že klienti jsou nejlepším zdrojem informací o kvalitě poskytovaných služeb a dokonce i dobrými hodnotiteli účinku a efektivity. Spokojenost klientů sice není podle těchto autorů dostačujícím měřítkem kvality, ale je jedním z velmi důležitých výstupů při hodnocení.

Poskytovatelé služeb potřebují porozumět klientově perspektivě, např. tomu, jak je s klienty zacházeno, když o službu žádají, nebo v průběhu jejího poskytování (Royse a kol., 2001). Zpětná vazba týkající se zkušeností klientů se službami umožňuje pracovníkům a managementu dané instituce odstranit překážky, které brání klientům při uspokojování jejich potřeb pomocí evaluovaných služeb.

Limitem uplatnění analýzy spokojenosti klientů je heterogenost klientely, různost přístupů a zájmů k hodnocené organizaci a jejím službám. Základní rozpor zájmů můžeme očekávat především mezi skupinami uchazečů o zaměstnání a zaměstnavateli. Právě v tomto smyslu je naše analýza spokojenosti v dané oblasti sociálních služeb nutně jednostranná. Zaměřujeme se záměrně pouze na jednu skupinu klientů (zaměstnavatele). Objektivní (pokud v kontextu evaluací sociálních intervencí o objektivitě v úplném slova smyslu můžeme uvažovat) analýza spokojenosti klientů s ÚP by nutně vyžadovala také rozbor postojů a chování evidovaných uchazečů o zaměstnání.

Dalším metodickým omezením studia spokojenosti a analýzy personálních potřeb zaměstnavatelů je větší důraz na ukazatele postojů než na ukazatele chování zaměstnavatelských organizací. Autoři studie si jsou vědomi toho, že existuje opakovaně doložený rozpor mezi postojem deklarovaným ústně a postojem vyjádřeným v chování respondentů (tzv. La Pierův efekt).⁵ Zmíněný postup se však běžně využívá, protože umožňuje rychlejší sběr dat technikou dotazníku a protože případné zkreslení může být částečně eliminováno při interpretaci dat.

Hodnotící výzkum spokojenosti byl realizován tzv. participativní strategií (Patton, 2002; Rossi a kol., 1999), při které se na tvorbě výzkumných otázek a kritérií hodnocení významně podílejí i praktičtí zadavatelé studie. V tomto případě šlo o vedoucí pracovníky jednoho úřadu práce na jižní Moravě. V průběhu léta 2007 probíhaly mezi výzkumníky a pracovníky sledovaného úřadu práce intenzivní diskuse o zaměření a cílech výzkumu a o informačních potřebách pracovníků ÚP vzhledem k plánovanému dotazování zaměstnavatelů. Na základě těchto diskusí byly formulovány poznávací *cíle studie*:

1. Popsat hodnocení systému veřejných služeb zaměstnanosti v ČR (především úřadů práce) zaměstnavateli ve zkoumaném regionu.
2. Zjistit rozsah služeb, které vybraní zaměstnavatelé využívají na sledovaném ÚP, a určit intenzitu jejich využívání.
3. Vyhodnotit význam, který jednotlivé zaměstnavatelské organizace přisuzují jednotlivým službám.
4. Identifikovat míru celkové spokojenosti s činností pracovníků služeb zaměstnanosti a sledovaného ÚP.
5. Určit příčiny případné nespokojenosti – zaměřit se jak na identifikaci institucionálních a strukturálních bariér spokojenosti, tak i na identifikaci programových a personálních problémů.

Výzkumným nástrojem byl dotazník. Většina otázek v něm byla koncipována jako uzavřených, tzn. s předem danými variantami odpovědí, u některých z nich měli respondenti možnost dopsat svůj vlastní komentář či doplnění. Několik málo otázek bylo otevřených, např. identifikace služeb, které zaměstnavatelské organizace od úřadu práce očekávají a považují je za důležité a které nebyly obsaženy v nabídnutém výčtu služeb ÚP, identifikace problémů řešených ve spolupráci s úřadem práce, nebo identifikace příčin, proč nebyli podle zaměstnavatelské organizace pracovníci sledovaného úřadu práce schopni řešit identifikované problémy. Důležitost a úroveň jednotlivých typů služeb, které úřady práce v ČR zaměstnavatelům nabízejí, byly hodnoceny s využitím sedmibodových číselných škál, stejně jako spokojenost s činností úřadů práce v České republice obecně.

Samotný výzkum byl proveden v listopadu a prosinci 2007. Dotazníky byly poštou rozeslány 343 zaměstnavatelským organizacím, které byly zařazeny do databáze zkoumaného úřadu práce z důvodu spolupráce v roce 2006. Kritérium navázání kontaktu,

⁵ Potíže výzkumu hodnotově normativních stránek politické činnosti podrobněji diskutuje Lane (2006).

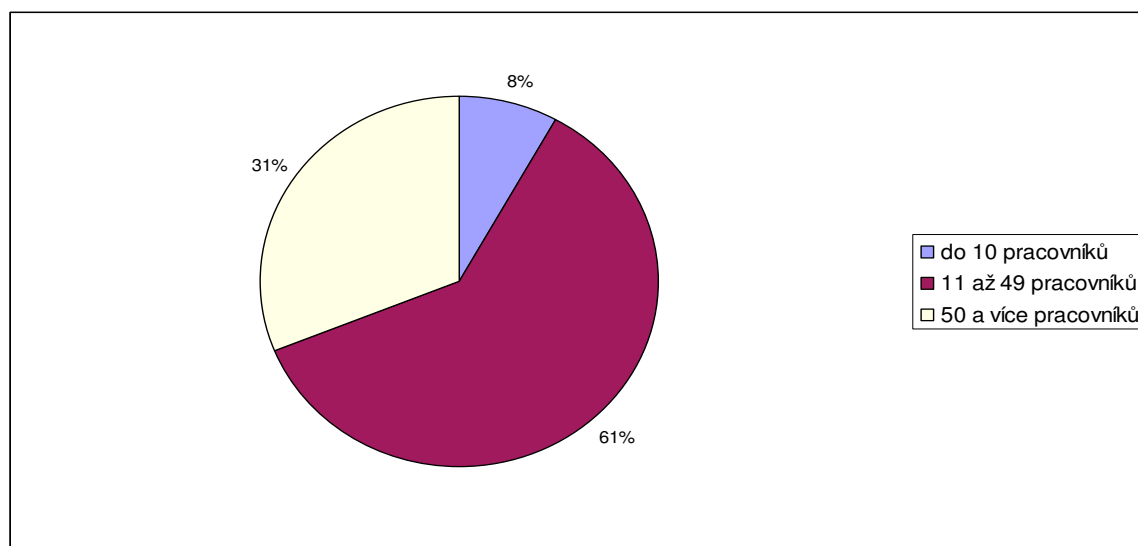
resp. zájem o spolupráci, bylo rozhodující pro zařazení do sledovaného souboru. Míra návratnosti dotazníků činila 26 % (zpět se nám vrátilo 89 vyplněných dotazníků).⁶

2.1. Výzkumný vzorek

Vzorek zaměstnavatelských organizací, které se výzkumu zúčastnily, lze popsat dle několika základních parametrů. Jedním z nich je *forma vlastnictví organizace*, kde jednoznačně převládají organizace v soukromém vlastnictví (85 %). K dalším typům vlastnictví (vlastnictví družstevní, státní, komunální, vlastnictví sdružení, politických stran a církví a smíšené) se přihlásilo pouhých 15 % organizací. Zpráva sledovaného úřadu práce s daty k polovině roku 2007 uvádí, že 60,8 % ze všech zaměstnavatelských organizací na území okresu bylo v soukromém vlastnictví. Náš vzorek se tedy v tomto aspektu liší. Při vysvětlení lze uvažovat o tom, že soukromé firmy mají pravděpodobně větší zájem na zkvalitnění služeb poskytovaných úřadem, a proto jsou ochotnější ke spolupráci (participace na výzkumu).

Dalším sledovaným ukazatelem je *velikost firmy dle přepočteného počtu pracovníků*. Graf 1 ukazuje, že v našem vzorku převládají středně velké organizace s počtem pracovníků mezi 10 a 49.⁷

Graf 1: Velikost organizací dle počtu zaměstnanců



⁶ Jsme si vědomi, že 27% míra návratnosti je relativně nízká. Tuto studii však bereme jako pilotní šetření, na základě něhož budou realizovány další výzkumy týkající se spolupráce zaměstnavatelských organizací s veřejnými službami zaměstnanosti. Nízkou míru návratnosti pak přikládáme především tomu, že vzhledem k časovým i finančním omezením nebyla provedena druhá vlna rozeslání dotazníků a respondenti nebyli obtelefonováni s žádostí o zaslání vyplněných dotazníků zpět

⁷ Ač jsme v metodologické části uvedli, že byli osloveni zaměstnavatelé s více než 20 zaměstnanci, vztahuje se tento údaj o počtu zaměstnanců na rok 2006. V době provádění výzkumu (podzim 2007) tak některé zaměstnavatelské organizace mohly mít i méně než 10 zaměstnanců.

3. Hodnocení systému veřejných služeb zaměstnanosti

Jedním z cílů této studie bylo přinést poznatky o hodnocení činnosti úřadů práce v České republice obecně. Chtěli jsme popsat, jak zaměstnavatelé vnímají instituci úřadu práce jakožto nástroje veřejných služeb zaměstnanosti. Zjišťovali jsme obecné vnímání „chování a projevů“ úřadu práce, které jsou relevantní z hlediska možné spolupráce se zaměstnavateli. Sestavili jsme sadu možných vlastností veřejných služeb zaměstnanosti a požádali zaměstnavatele, aby na sedmibodové škále vyznačili místo, které vyjádří, jak ÚP vnímají. V Tabulce 3 prezentujeme výsledky.

Tabulka 3: Hodnocení VSZ podle druhu vlastnictví zaměstnavatelů

| | druhy vlastnictví | | | | | | | | |
|---|-------------------|-------|---------|---------|-------|---------|--------|-------|---------|
| | soukromé | | | ostatní | | | Celkem | | |
| | průměr | počet | st. od. | průměr | počet | st. od. | průměr | počet | st. od. |
| přístupnost | 3,71 | 66 | 1,486 | 3,67 | 12 | 1,303 | 3,71 | 78 | 1,451 |
| schopnost poskytovat informace | 3,81 | 67 | 1,844 | 3,67 | 12 | 1,371 | 3,78 | 79 | 1,774 |
| kompetentnost | 3,73 | 67 | 1,431 | 4,42 | 12 | 1,505 | 3,84 | 79 | 1,454 |
| schopnost pomáhat | 3,94 | 67 | 1,496 | 3,67 | 12 | 1,303 | 3,90 | 79 | 1,464 |
| komunikativnost | 4,03 | 67 | 1,792 | 4,08 | 12 | 1,505 | 4,04 | 79 | 1,743 |
| přístup k lokálním problémům | 4,46 | 67 | 1,560 | 4,50 | 12 | 1,567 | 4,47 | 79 | 1,551 |
| efektivnost | 4,72 | 69 | 1,454 | 4,42 | 12 | 1,564 | 4,68 | 81 | 1,465 |
| flexibilita vůči TP | 4,67 | 66 | 1,482 | 5,08 | 12 | 0,996 | 4,73 | 78 | 1,420 |
| autonomnost | 4,97 | 67 | 1,414 | 5,42 | 12 | 0,996 | 5,04 | 79 | 1,363 |
| flexibilita vůči zaměstnavatelům | 5,08 | 66 | 1,481 | 5,42 | 12 | 1,311 | 5,13 | 78 | 1,454 |

Pozn.: Při vyhodnocování výsledků jsme rekódovali hodnoty proměnné tak, aby hodnota 1 vždy vyjadřovala nejvyšší míru pozitivního hodnocení vlastnosti a hodnota 7 nejvyšší míru negativního hodnocení vlastnosti.

Ukazuje se, že postoje zaměstnavatelských organizací k činnosti úřadů práce v České republice nejsou obecně příliš vyhraněné. Za jasněji formulovaný lze považovat pouze nesouhlas s tvrzením, že činnost služeb zaměstnanosti je flexibilní a způsob rozhodování v regionech dostatečně autonomní. Pozitivní je naopak zjištění, že zaměstnavatelé považují úřady práce obecně za spíše přístupné, poskytující informace, kompetentní a pomáhající.

Shrme-li to, vlastnosti přičítané ÚP lze rozdělit na ty, které se vztahují k jeho praktickému fungování, jako je přístupnost nebo kompetentnost, a na ty, které se vztahují spíše k jeho institucionálním podmínkám a podmínkám na trhu práce, které může ÚP ovlivnit jen ve velmi omezené míře (například kvalifikační skladba volné pracovní síly).

Výsledky prezentované v Tabulce 3 lze interpretovat tak, že vlastnosti vztahující se spíše k praktickému fungování a interakci ÚP se zaměstnavatelskými organizacemi při řešení konkrétních problémů jsou zaměstnavateli hodnoceny pozitivněji, na druhou stranu například autonomnost nebo flexibilita vůči zaměstnavatelům vykazují spíše negativní hodnocení. Je nutné si ale uvědomit, že úřady práce jako instituce mají svá pravidla, kterými se musí řídit, a lze očekávat, že ne všechna se budou jednotlivým zaměstnavatelům líbit a budou jim vyhovovat. ÚP mají také omezené kapacity finanční i lidské, kvůli čemuž těžko uspokojí potřeby všech svých klientů.

Porovnali jsme také odpovědi soukromých a ostatních zaměstnavatelských organizací. Přestože žádné statisticky významné rozdíly jsme nezaznamenali, firmy s vlastnictvím typu „ostatní“ (tedy vlastnictví družstevní, státní, komunální, vlastnictví sdružení, politických stran a církví a smíšené) se v celkové tendenci zdají být o něco kritičtější k chování a projevům úřadu práce.

3.1. Hodnocení významnosti typů služeb nabízených úřady práce v ČR

Úlohou úřadu práce je nabízet svým klientům, jak zaměstnavatelským organizacím, tak uchazečům o zaměstnání, široké spektrum služeb a jejich prostřednictvím napomáhat zlepšení fungování trhu práce. Cílem výzkumu bylo osvětlit především potřeby zaměstnavatelských organizací a míru naplňování těchto potřeb ze strany úřadu práce. Považovali jsme tedy za smysluplné zkoumat míru důležitosti jednotlivých nabízených služeb pro zaměstnavatele, protože předpokládáme, že důležité jsou pro ně zejména ty služby, které využívají nebo využívat chtějí. Na základě informací prezentovaných na oficiálních stránkách Ministerstva práce a sociálních věcí jsme sestavili baterii všech služeb, které by dle výše uvedeného zdroje měly úřady práce poskytovat.⁸ Následně jsme zaměstnavatele požádali, aby na stupnici 1 až 7, přičemž s klesající číselnou hodnotou klesal význam služby (1 = nevýznamné, 7 = velice důležité), označili hodnotu, která bude vyjadřovat důležitost dané služby pro ně samotné.

Tabulka 4 prezentuje hodnoty průměrů, kterých dosáhly jednotlivé typy služeb. Ukázalo se, že průměry hodnocení důležitosti jednotlivých typů služeb se od sebe příliš nevzdalují (mezi 3,33 a 4,65), ale bez dalšího šetření není možné jednoznačně zhodnotit příčiny tohoto stavu. Pokud budeme brát hodnotu čtyři jako středovou, lze říci, že mezi služby spíše důležité patří podpora při rozvoji lidských zdrojů, podpora regionálního rozvoje, podpora vzniku nových pracovních míst, zprostředkování nových zaměstnanců a podpora vzniku míst pro zdravotně postižené. Za spíše nedůležité jsou potom zaměstnavateli

⁸ Bohužel se ukázalo, že některé ze služeb v praxi úřady práce vůbec neposkytují a o některých zase nevěděli zaměstnavatelé, což také jistě zkreslilo výsledky šetření.

považovány služby podpora pro začínající podnikatele, podpora při zajišťování rovnosti mužů a žen, poradenství pro podnikání a podpora při najímání zahraničních pracovníků.

Tabulka 4: Hodnocení důležitosti služeb úřadů práce zaměstnavateli

| | počet | průměr | st. odchylka |
|--|--------------|---------------|---------------------|
| důležitost podpory vzniku míst pro zdravotně postižené | 83 | 4,65 | 1,95 |
| důležitost zprostředkování nových zaměstnanců | 82 | 4,61 | 2,07 |
| důležitost podpory vzniku nových pracovních míst | 83 | 4,42 | 2,01 |
| důležitost podpory regionálního hospodářského rozvoje | 82 | 4,23 | 1,93 |
| důležitost podpory při rozvoji lidských zdrojů | 82 | 4,21 | 2,21 |
| důležitost podpory pro začínající podnikatele | 83 | 3,96 | 2,17 |
| důležitost podpory při zajišťování rovnosti mužů a žen | 82 | 3,80 | 2,04 |
| důležitost poradenství pro podnikání | 82 | 3,62 | 2,16 |
| důležitost podpory při najímání zahraničních pracovníků | 83 | 3,33 | 1,75 |

Pozn.: 1 = nevýznamné, 7 = velice důležité

Za nejvíce důležitou službu označili zaměstnavatelé podporu vzniku pracovních míst pro zdravotně postižené (Graf 2). Z dostupných dat však není jasná příčina tohoto stavu. Lze spekulovat o přitažlivosti nemalých finančních prostředků, které jsou do této oblasti aktivní politiky státem investovány. Některé z těchto dotací jsou dokonce nárokové, takže pokud zaměstnavatel splní určité podmínky má jistotu jejich získání.⁹

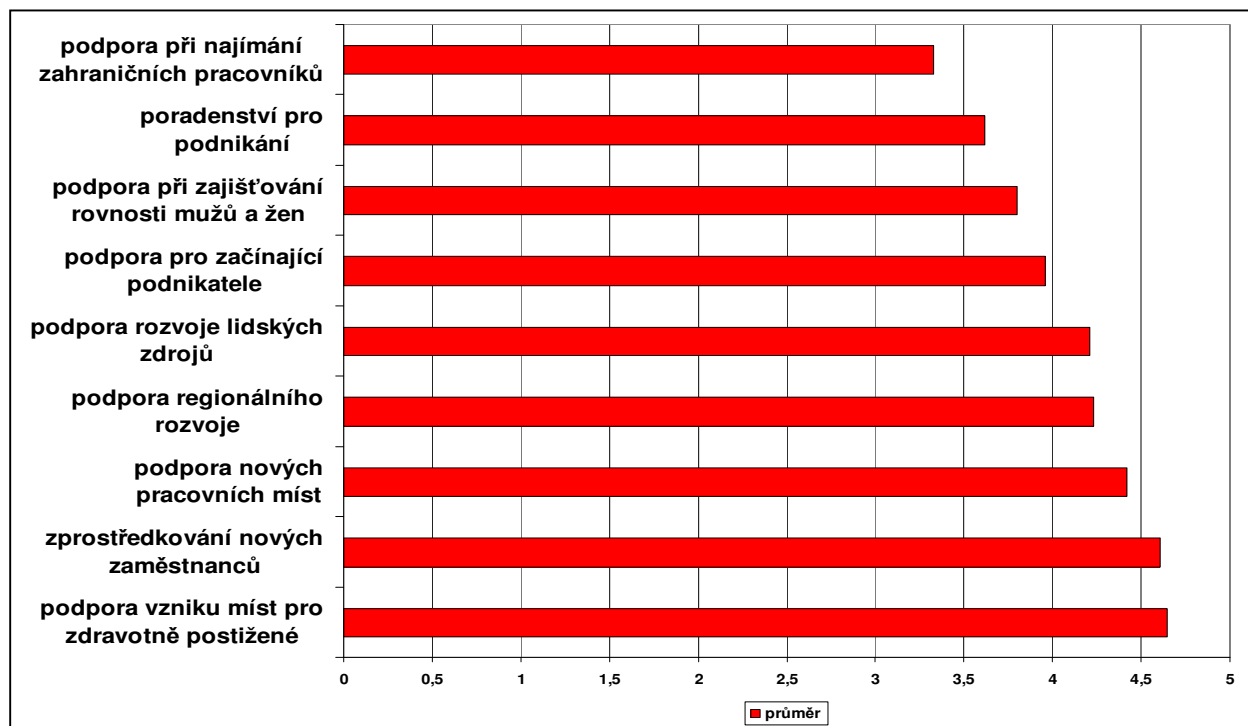
Souhrnně lze tedy říci, že hodnocení celého národního systému služeb zaměstnanosti zaměstnavateli sledovaného regionu je kritické. Respondenti převážně vyjadřovali nespokojenost s činností a službami úřadů práce. Výsledky napovídají, že překážkou k uspokojování potřeb zaměstnavatelských organizací jsou spíše institucionální bariéry než přístup pracovníků konkrétních úřadů práce. Za nejméně lichotivou vlastnost úřadu práce jako státní instituce zaměstnavatelé považují malou pružnost a nedostatek individuálního přístupu k potřebám a přáním zaměstnavatelů, na druhou stranu naopak oceňují zejména jejich otevřenost a přístupnost pracovníků ÚP vůči veřejnosti.

Důležitým aspektem hodnocení zaměstnavatelů bylo posouzení významnosti jednotlivých služeb, které ÚP v České republice nabízejí. Podle očekávání má z tohoto

⁹ Příspěvek zaměstnavatelům zaměstnávajícím více než 50 % zaměstnanců se ZP byl ve sledovaném regionu v prvním pololetí roku 2007 poskytnut ve výši 11 921 tis. Kč, což znamená nárůst o 90 % proti stejnému období předcházejícího roku. Jednalo se celkem o 18 subjektů.

hlediska pro zaměstnavatele velký význam zprostředkování a podpora tvorby nových pracovních míst. Překvapivě však je jako nejdůležitější hodnocena pomoc pro zdravotně handicapované na trhu práce. Podrobnější vysvětlení uvedené skutečnosti by vyžadovalo specifické dotazování zaměřené na tuto otázku. Na úrovni hypotéz lze však předpokládat, že uvedené hodnocení souvisí s představou nedostatku jiných služeb a pomoci pro tuto kategorii pracovních sil.

Graf 2: Hodnocení významnosti typů služeb nabízených ÚP v ČR



Pozn.: 1 = nevýznamné, 7 = velice důležité

4. Spolupráce zaměstnavatelských organizací se sledovaným úřadem práce a její hodnocení

V první části této kapitoly se zaměříme na rozsah a obsah spolupráce sledovaného ÚP se zaměstnavatelskými organizacemi, kvantifikujeme četnost kontaktů, identifikujeme typy problémů řešených zaměstnavatelskými organizacemi ve spolupráci s ÚP, popíšeme důvody, proč podle mínění zaměstnavatelů nebyli pracovníci tohoto úřadu práce schopni zaměstnavatelům pomoci při řešení některých jejich problémů, a v neposlední řadě analyzujeme spokojenost zaměstnavatelských organizací s jednotlivými typy služeb ÚP, se kterými mají zaměstnavatelé osobní zkušenost. Druhá část této kapitoly je věnována zkušenostem zaměstnavatelských organizací se službou zprostředkování sledovaného ÚP a jejich hodnocení této služby.

4.1. Rozsah a obsah spolupráce zaměstnavatelských organizací s ÚP

Více než polovina zaměstnavatelských organizací z těch, co odpověděly, se v uplynulém roce obrátila při řešení nějakého svého problému na zkoumaný úřad práce (viz Tabulka 5). Většina těchto organizací řešila s ÚP pouze jeden problém, našly se však zaměstnavatelé, kteří řešili ve spolupráci s ÚP dva, tři i více problémů.

Tabulka 5: Obrátila se vaše organizace za posledních 12 měsíců při řešení svých problémů na sledovaný ÚP?

| | Počet | Procenta celkem | Procenta |
|--------------------|-------|-----------------|----------|
| ANO | 44 | 51,2 | 52,4 |
| NE | 40 | 46,5 | 47,6 |
| CELKEM | 84 | 97,7 | 100,0 |
| Neodpověděl | 2 | 2,3 | |
| CELKEM | 86 | 100 | |

Zajímavá je analýza rozsahu spolupráce zaměstnavatelských organizací s ÚP podle velikosti organizace (viz Tabulka 6). Přestože je zkoumaný vzorek poměrně malý, lze konstatovat, že větší firmy (s 50 a více zaměstnanci) spolupracují se sledovaným ÚP poměrně častěji než firmy malé (s 10 a méně zaměstnanci). Prezentované však odporuje našim teoretickým východiskům, a to konkrétně tomu, že při hledání pracovních sil (ale i při koordinaci a řešení dalších aktivit) se na úřady práce orientují spíše menší podniky. Tento předpoklad se v našem výzkumu nepotvrdil. Zatímco 72 % větších organizací uvedlo, že se během posledních 12 měsíců obrátily při řešení svých problémů na ÚP, téměř 86 % malých organizací s ÚP v uplynulém roce nespolupracovalo. Důvodem může být pravděpodobně malý počet menších organizací, které jsme dotazovali v našem souboru. Vzhledem k tomu, že nemáme adekvátní data, kterými bychom tyto předpoklady ověřili, zůstávají důvody nespolupráce malých zaměstnavatelských organizací se sledovaným ÚP otázkou dalšího výzkumu.

Nejčastějším problémem, se kterým se zaměstnavatelské organizace obracely na sledovaný ÚP v uplynulých 12 měsících, bylo jednoznačně hledání vhodných zaměstnanců na volná pracovní místa. Tento problém nedostatku odpovídajících pracovních sil řešilo ve

spolupráci s ÚP celkem 36 dotázaných organizací. Mezi další čteněji zastoupené problémy, s nimiž zaměstnavatelé přicházeli na ÚP, patří:

- žádost o dotaci na pracovní místo (4x),
- pomoc při zaměstnávání zahraničních pracovníků (2x),
- zřízení společensky účelného pracovního místa (2x).

Ojedinělými případy řešených problémů byly žádost o rekvalifikační kurz pro zaměstnance, obvinění z diskriminace při výběru zaměstnance a nespokojenost se zaměstnancem z evidence ÚP.

Tabulka 6: Spolupráce s ÚP podle velikosti organizace

| | | Počet pracovníků | | | celkem |
|---|-----|------------------|---------------------|----------------------|--------|
| | | do 10 pracovníků | 11 až 49 pracovníků | 50 a více pracovníků | |
| Řešili problémy v posledních 12 měsících? | ano | 1 | 25 | 18 | 44 |
| | | 14,3 % | 48,1 % | 72,0 % | 52,4 % |
| | ne | 6 | 27 | 7 | 40 |
| | | 85,7 % | 51,9 % | 28,0 % | 47,6 % |
| Celkem | | 7 | 52 | 25 | 84 |
| | | 100 % | 100 % | 100 % | 100 % |

Dalším zjištěním je poměrně nízká míra úspěšnosti řešení problémů zaměstnavatelů. Z 53 respondenty deklarovaných problémů, které byly řešeny ve spolupráci se zkoumaným úřadem práce, bylo zaměstnavateli za úspěšně vyřešené označeno 25 problémů. Míra úspěšnosti tedy dosáhla úrovně 47,2 %. Dvěma hlavními důvody, proč nebyli pracovníci ÚP schopni zaměstnavatelským organizacím pomoci řešit jejich problémy, jsou podle zaměstnavatelů:

- nedostatečná nabídka „vhodných“, respektive kvalifikovaných pracovních sil na trhu práce,
- neochota a nezájem nezaměstnaných skutečně pracovat,
- a nerealistické požadavky nezaměstnaných na pracovní podmínky.

Většina zaměstnavatelských organizací tedy poukazuje spíše na strukturální a institucionální bariéry (nesoulad mezi nabídkou a poptávkou na trhu práce, především co se týká nabízené a poptávané kvalifikace, dalšími zmíněnými důvody jsou pak například „podpora jedinců odmítajících pracovat a z toho plynoucí nedostatek pracovních sil“ nebo

„byrokratické předpisy“) při řešení svých personálních problémů ve spolupráci s úřadem práce, než na chybné chování pracovníků této instituce.¹⁰

Nyní se podívejme, jak zaměstnavatelské organizace hodnotí jednotlivé služby poskytované konkrétním sledovaným ÚP. Spokojenost se službami, se kterými mají osobní zkušenost, posuzovali zaměstnavatelé na sedmibodové škále, kde hodnota 1 znamenalo „spokojený“ a hodnota 7 „nespokojený“.

Nejkladněji byla hodnocena služba podpory vzniku nových pracovních míst, následována službou podpory rovných podmínek na trhu práce (viz Tabulku 7). Nicméně, je třeba podotknout, že ač tyto služby byly mezi ostatním klasifikovány nejpozitivněji, samotné průměrné hodnocení 4,11, respektive 4,23 je spíše průměrné (viz výše, 1=spokojený, 4=střed, 7=nespokojený).

Nejhoršího hodnocení dosáhly služby podpora regionálního rozvoje (průměrná hodnota 5,71) a především podpora začínajících podnikatelů (6,11). Kritika podpory začínajících podnikatelů může být také způsobena malým zastoupením malých organizací ve vzorku. Těmto subjektům je totiž tato služba primárně určena. Velikost ani typ vlastnictví zaměstnavatelské organizace neměl na hodnocení spokojenosti s jednotlivými typy služeb významný vliv.

Tabulka 7: Spokojenost se službami sledovaného ÚP, s nimiž má zaměstnavatelská organizace zkušenost

| | Průměr | St. odchylka |
|---|--------|--------------|
| spokojenost s podporou vzniku nových pracovních míst | 4,11 | 2,49 |
| spokojenost s podporou rovných podmínek | 4,23 | 2,17 |
| spokojenost s podporou míst pro ZP | 4,57 | 1,91 |
| spokojenost s podporou najímání zahraničních pracovníků | 4,63 | 2,22 |
| spokojenost se zprostředkováním | 4,71 | 2,19 |
| spokojenost s poradenstvím pro podnikání | 4,72 | 2,02 |
| spokojenost s podporou lidských zdrojů | 5,11 | 1,91 |
| spokojenost s podporou regionálního rozvoje | 5,71 | 1,59 |
| spokojenost s podporou začínajících podnikatelů | 6,11 | 1,54 |

Pozn.: 1 = spokojený, 7 = nespokojený

¹⁰ Nicméně, ojediněle se objevily i názory, že důvodem, proč nebyli pracovníci ÚP zaměstnavatelům schopni pomoci, byla jejich nekompetentnost, nekomunikativnost, nezájem či neaktivita.

Hodnoty standardních odchylek znamenají, že největší názorovou odlišnost měli zaměstnavatelé při hodnocení podpory vzniku nových pracovních míst a při hodnocení podpory najímání zahraničních pracovníků. Také hodnocení zprostředkovatelských služeb a zajišťování rovnosti mužů a žen na trhu práce zahrnovalo velmi rozdílné postoje. Obsahovalo současně vyjádření spokojenosti i nespokojenosti dotazovaných reprezentantů firem. Na druhé straně největší názorovou homogenitu projevili respondenti hodnotící podporu regionálního rozvoje a podporu začínajících podnikatelů. V obou případech bylo hodnocení negativní (viz Tabulku 7).

4.2. Spokojenost zaměstnavatelských organizací se službou zprostředkování pracovních sil

Ze služeb nabízených zkoumaným úřadem práce zaměstnavatelským organizacím jsme se po dohodě s pracovníky tohoto ÚP v detailnější analýze zaměřili na *službu zprostředkování zaměstnanců*.

Služba zprostředkování zaměstnanců je zaměstnavateli hodnocena jako průměrná. Na škále 1 až 7, kde hodnota 1 znamená „spokojenost“ a hodnota 7 „nespokojenost“, dosáhla tato služba mírně podprůměrného hodnocení na hodnotě 4,71 (viz Tabulku 7). Toto hodnocení můžeme přičítat neuspokojeným potřebám zaměstnavatelů nalézt za pomoci služby zprostředkování vhodnou pracovní sílu, tedy spíše strukturálním problémům na trhu práce, nežli negativním názorům zaměstnavatelů na činnost pracovníků odboru zprostředkování sledovaného ÚP.

Ze 44 organizací, které v posledních 12 měsících řešily své problémy ve spolupráci se sledovaným ÚP, využilo službu zprostředkování zaměstnanců 35 podniků (viz Tabulku 8).

Tabulka 8: Využití služeb zprostředkování a finanční dotace z ÚP na nově přijaté zaměstnance

| | Řešili jste v posledních 12 měsících problémy své zaměstnavatelské organizace ve spolupráci s ÚP? | Využili jste služby zprostředkování zaměstnanců? | Využili jste dotace na přijetí nového pracovníka? |
|------------|--|---|--|
| ANO | 44 | 35 | 10 |

Celkem bylo z registru ÚP přijato do dotázaných firem v uplynulém roce 102 zaměstnanců. Zajímavá je souvislost mezi velikostí zaměstnavatelské organizace a přijímáním pracovníků z registru úřadu práce. Ukazuje se, že navzdory našim předpokladům větší organizace přijímají ve větší míře pracovní sílu z registru ÚP nežli

organizace menší. Index počtu přijatých zaměstnanců z registru ÚP na jednoho zaměstnavatele je u organizací s 50 a více pracovníky dvaadvacetkrát větší než u organizací s 10 a méně pracovníky (viz Tabulku 9).

Podíváme-li se na pozice v pracovní hierarchii, na něž byli nejčastěji najímání zaměstnanci z registru ÚP v dotazovaných firmách, byly jimi pozice kvalifikovaných dělníků a řemeslníků (61 % všech najatých pracovníků), dále pak pozice pomocných a nekvalifikovaných pracovníků (28 %). V daleko menší míře byli pracovníci z registru ÚP najímání na pozice odborných a kvalifikovaných pracovníků (6 %) a nižších administrativních pracovníků (5 %). V uplynulém roce nezaměstnaly dotazované organizace nikoho z registru ÚP na pozice vedoucích a řídicích pracovníků a provozních pracovníků ve službách a obchodu (viz Tabulku 10).

Tabulka 9: Souvislost mezi velikostí zaměstnavatelské organizace a přijímáním zaměstnanců z registru ÚP

| Velikost firmy | Počet firem | Počet přijatých zaměstnanců | Index - počet přijatých na jednoho zaměstnavatele |
|------------------------|-------------|-----------------------------|---|
| - do 10 pracovníků | 7 | 1 | 0,14 |
| - 11 až 49 pracovníků | 52 | 16 | 0,31 |
| - 50 a více pracovníků | 27 | 85 | 3,15 |
| CELKEM | 86 | 102 | 1,19 |

Tabulka 10: Počet přijatých zaměstnanců díky zprostředkování ÚP podle pracovní pozice

| | Počet přijatých zaměstnanců podle pracovní pozice |
|--|---|
| vedoucí a řídicí pracovníci | 0 |
| odborní a kvalifikovaní pracovníci | 6 |
| nižší administrativní pracovníci | 5 |
| provozní pracovníci ve službách a obchodě | 0 |
| kvalifikovaní dělníci a řemeslníci | 62 |
| pomocní a nekvalifikovaní pracovníci | 29 |
| CELKEM | 102 |

Výše popsané výsledky nejsou překvapivé. Můžeme je připisovat struktuře uchazečů o zaměstnání v registru sledovaného ÚP, kde nejpočetnější skupinu mezi evidovanými

uchazeči o zaměstnání tvoří vyučení bez maturity (44,6 %), druhou nejpočetnější kategorii pak uchazeči se základním vzděláním, jejichž podíl na celkové nezaměstnanosti činil v 1. pololetí roku 2007 26,2 %. Vysoce kvalifikovaných pracovníků s vysokým nebo vyšším odborným vzděláním bylo v registru ÚP pouhých 4,7 %. I z toho důvodu (nedostatek kompetentních a adekvátně vzdělaných pracovních sil v registru ÚP) pravděpodobně využívají zaměstnavatelské organizace při zaměstnávání pracovníků na vedoucí a řídicí pozice jiných zdrojů, než uchazečů o zaměstnání evidovaných na ÚP.

Tuto domněnku potvrzuje i následující zjištění. Nejčastěji uváděným důvodem, proč zaměstnavatelé přijímali nové zaměstnance mimo registr úřadu práce, bylo to, že v registru ÚP nebyli vhodní uchazeči o konkrétní pracovní místo nabízené zaměstnavatelem (viz Tabulku 11). Výzkum však také ukazuje, že část zaměstnavatelských organizací vůbec při obsazování svých volných pracovních míst nespolupracuje s úřadem práce, že využívá jiných zdrojů. Opět v tomto případě předpokládáme, že důvodem je struktura uchazečů o zaměstnání v registru ÚP, tedy, že zaměstnavatelé a priori předpokládají, že vhodného kandidáta na volný post mezi registrovanými uchazeči o zaměstnání nenajdou, a tak rovnou hledají jinde.

V hledání zaměstnanců mimo evidenci ÚP se projevuje pravděpodobně i dřívější negativní zkušenost s pracovníky zprostředkovanými právě úřadem práce – jako důvod přijetí nového zaměstnance mimo registr ÚP uvedlo předchozí negativní zkušenost se zaměstnanci zprostředkovanými ÚP 8 zaměstnavatelských organizací.

Někteří zaměstnavatelé (6 případů) poukazují také na opakovaný nesprávný výběr nového pracovníka ze strany úřadu práce. I to může přispívat k negativní zkušenosti a tedy k nevyužívání služby zprostředkování zaměstnanců ve větší míře.

Tabulka 11: Důvody přijetí zaměstnance mimo registr ÚP

| Důvody pro přijetí zaměstnance mimo registr ÚP | Počet odpovědí (možno více variant odpovědí, součet proto nedává 47) |
|---|---|
| nespolupracovali jsme na obsazení volného místa s ÚP, jsme zvyklí hledat jinde | 14 |
| opakovaný nesprávný výběr ze strany ÚP | 6 |
| negativní zkušenosti se zaměstnanci zprostředkovanými ÚP | 8 |
| v registru ÚP nebyli vhodní uchazeči o toto konkrétní místo | 23 |
| jiné důvody | 8 |
| CELKEM (přijali nového pracovníka mimo registr ÚP) | 47 |

Kritika opakovaného nesprávného výběru nového pracovníka ze strany úřadu práce nabývá na důležitosti, podíváme-li se na to, které aspekty kvality služeb zprostředkování zaměstnanců úřadem práce považují zaměstnavatelské organizace za nejvýznamnější¹¹ (viz Tabulku 12). Právě důležitost správného „předvýběru“ nového pracovníka ze strany úřadu práce figuruje na prvním místě významnosti, méně důležité jsou pro zaměstnavatele dokonce i finanční dotace.

Překvapivým zjištěním je také fakt, že zaměstnavatelské organizace nepovažují odpovídající kvalifikaci za důležitý aspekt kvality služeb zprostředkování (průměrná hodnota tohoto ukazatele je na škále, kde hodnota 1 znamená „velice důležité“ a hodnota 7 znamená „nevýznamné“, 5,02). Téměř nevýznamný se zdá být i aspekt možnosti výběru z více pracovníků, s průměrnou hodnotou 5,6.

Tabulka 12: Důležitost aspektů kvality služeb zprostředkování zaměstnanců úřadem práce pro zaměstnavatelské organizace

| | Počet respondentů | Průměr | St. odchylka |
|--|-------------------|--------|--------------|
| Důležitost předvýběru ze strany ÚP | 48 | 4,48 | 2,18 |
| Důležitost finanční dotace | 47 | 4,55 | 2,29 |
| Důležitost odpovídající kvalifikace | 48 | 5,02 | 2,07 |
| Důležitost možnosti výběru z více pracovníků | 48 | 5,60 | 2,00 |

Poznámka: Hodnoty standardních odchylek jsou vysoké a popisují vysokou heterogenitu odpovědí. Je přitom vcelku zákonité, že s růstem jednoznačnosti postoje se snižuje variabilita.

V této kapitole jsme prezentovali rozsah, obsah a hodnocení spolupráce sledovaného lokálního úřadu práce se zaměstnavatelskými organizacemi, se zaměřením na službu zprostředkování zaměstnanců. Analyzovali jsme problémy, se kterými se zaměstnavatelé nejčastěji obracují na ÚP, a popsali důvody, proč podle zaměstnavatelů nebyli pracovníci ÚP schopni těmto organizacím v některých případech pomoci. Analýza v tomto ohledu poukázala spíše na příčiny týkající se strukturálních a institucionálních podmínek, než na nespokojenost zaměstnavatelů s činností pracovníků tohoto ÚP. Podívejme se však nyní na tuto otázku detailněji.

¹¹ Je však třeba podotknout, že ač je tento aspekt považován za nejvýznamnější, průměrná hodnota významnosti je 4,48 na škále, kde hodnota 1 znamená „velice důležité“ a hodnota 7 znamená „nevýznamné“, to znamená, že až takovou důležitost ani tomuto aspektu zaměstnavatelé nepřikládají.

5. Postoje zaměstnavatelů k činnosti pracovníků sledovaného úřadu práce

Na otázku, zda (ne)spokojenost zaměstnavatelských organizací s činností zkoumaného ÚP je vyvolána spíše institucionálními a strukturálními podmínkami, nebo chybným chováním pracovníků ÚP, jsme se snažili odpovědět dotazováním na postoje k určitým vlastnostem chování kontaktních pracovníků na ÚP. Tyto vlastnosti jsme předem vybrali a utřídili tak, aby projevovaly na jedné straně spíše pravidla institucionálního uspořádání, v němž jsou služby ÚP poskytovány, a na druhé straně spíše individuální vlastnosti aktérů a vlastnosti sociální situace, v níž se uskutečňuje interakce mezi pracovníky a jejich klienty.

Do první skupiny vlastností jsme zahrnuli dodržování hierarchické struktury moci a autority, uplatnění týmové spolupráce, striktní dodržování pracovních norem, znalost institucionálních a organizačních pravidel při řešení problémů klientů, identifikace prvků organizační a administrativní rigidity a identifikace odbornosti personálu. Do druhé skupiny proměnných patřily vlastnosti jako ochota pracovníků, zájem o věcné řešení problému klienta v aktuálním čase, užitečnost postupu úředníků pro zaměstnavatelskou organizaci, pocítovaný zájem o řešení problému. Všechny uvedené vlastnosti byly formulovány pozitivně v podobě tvrzení, která spojují dané vlastnosti s chováním pracovníků ÚP.

Výsledky zobrazené v následujícím grafu ukazují, že zaměstnavatelé v průměru významně častěji souhlasili s tvrzeními, která identifikují institucionální podmíněnost chování bezprostředních poskytovatelů služeb úřadu práce. Na druhé straně odmítali tvrzení, která identifikovala vlastnosti spojené s jistou původní svobodnou volbou pracovníků úřadu práce. I když intenzita těchto postojů není příliš silná, lze vyjádřit názor, že zaměstnavatelé hodnotí činnost pracovníků ÚP spíše negativně a příčiny negativních projevů spatřují spíše v rozšíření daných pravidel než v neochotě a neschopnosti personálu.

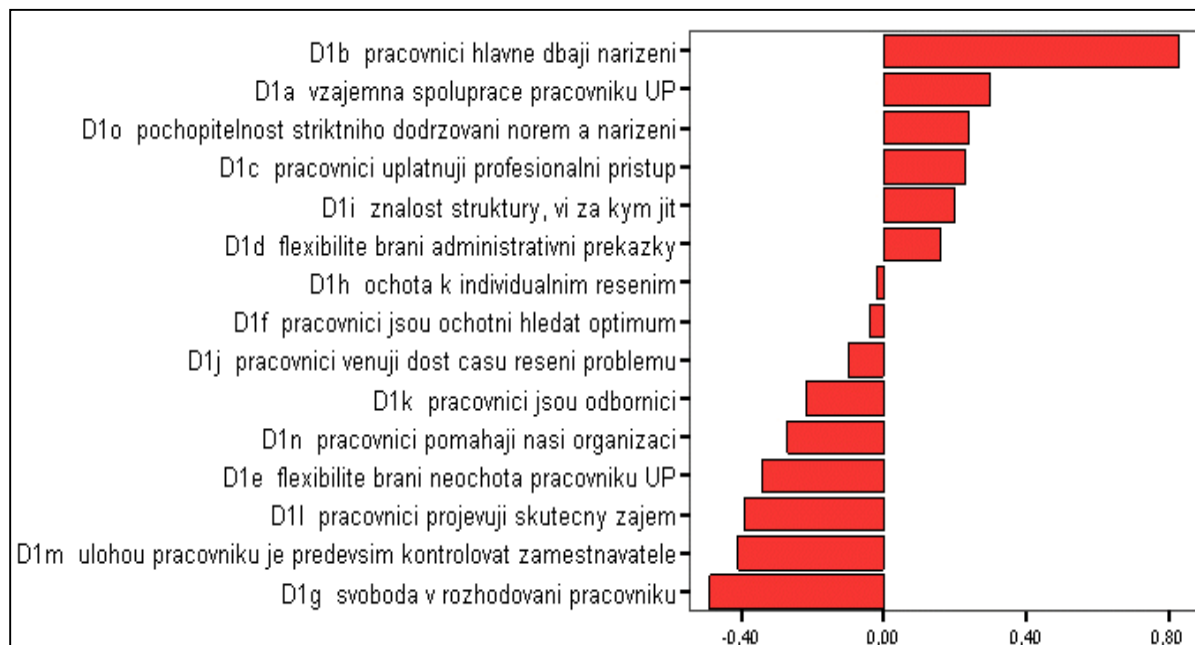
Podobný závěr vyplývá z již uvedeného vyhodnocení kvalitativních otázek o příčinách neúspěšnosti spolupráce s úřadem práce. O převaze identifikace strukturálních a objektivních důvodů nespokojenosti s činností úřadu práce a efekty jeho služeb vypovídají i důvody nespokojenosti s ÚP při zajišťování pracovních sil (viz výše). Ukázalo se, že nespokojenost je pravděpodobně výsledkem určité historie vztahu mezi zaměstnavatelskou organizací a organizací služeb zaměstnanosti, kdy zaměstnavatelské organizace při rozhodování o způsobu zajištění budoucích pracovníků vychází ze zkušenosti s minulou činností ÚP.¹²

O převaze důvodů nespokojenosti zaměstnavatelů, které souvisí spíše s institucionálním a strukturálním uspořádáním trhu práce a způsobu jeho státní regulace, nepřímě svědčí také rozdíl v celkové spokojenosti se sledovaným úřadem práce a celým

¹² Mezi nejčastěji uváděné důvody nespokojenosti patří konstatování, že „v registru ÚP nebyli vhodní uchazeči o toto konkrétní místo“ (23x) a že „jsou zvyklí hledat pracovní sílu jinde...“ (14x).

systemem VSZ v ČR. Celková spokojenost byla měřena na sedmibodové škále, kde 1 znamená „úplně spokojen“ a 7 znamená „úplně nespokojen“.

Graf 3: Postoje zaměstnavatelů k činnosti pracovníků sledovaného ÚP



Pozn.: nesouhlas -2, souhlas +2

Tabulka 13: Celková spokojenost zaměstnavatelských organizací

| | Počet | Průměr | St. odchylka |
|--|-------|--------|--------------|
| celková spokojenost s činností sledovaného ÚP | 59 | 3,68 | 1,69 |
| celková spokojenost se zaměstnanci ÚP Brno venkov, kteří pomáhali řešit problémy naší zaměstnavatelské organizace | 58 | 3,78 | 3,10 |
| spokojenost s úřady práce v rámci systému VSZ ČR | 59 | 4,58 | 1,72 |
| celková spokojenost se službou zprostředkování zaměstnání | 64 | 4,77 | 1,97 |

Pozn.: 1 = spokojený, 7 = nespokojený

Dotazovaní zaměstnavatelé vyjádřili mírnou spokojenost se zaměstnanci zkoumaného úřadu práce. Spokojeni, i když méně, byli i s výstupy činností tohoto konkrétního úřadu práce. Naopak zřetelnou nespokojenost zaujali k celému systému služeb

zaměstnanosti a největší nespokojenost vyjádřili se službou zprostředkování sledovaného úřadu práce. Z uvedených dat vyplývají důležité informace. Za prvé, zaměstnavatelé jsou nespokojeni především s kvalitou pracovní síly nabízené prostřednictvím úřadu práce. Za druhé, vyjadřují nespokojenost s administrativní náročností spolupráce s ÚP a s legislativními a institucionálními podmínkami celého systému služeb zaměstnanosti, které brání uplatňování individuálního přístupu k zaměstnavatelským potřebám. Za třetí, pozitivně hodnotí spolupráci s personálem sledovaného ÚP vzhledem k daným podmínkám poskytování služeb.

Výsledky studie současně přináší informaci o značné názorové heterogenitě zaměstnavatelů při hodnocení činnosti personálu ÚP. Při dotazování jsme se setkali s významně pozitivním hodnocením i s vyjádřením významné nespokojenosti. Interpretace těchto výsledků bude vyžadovat samostatné dotazování mezi zaměstnavateli. Současné vysvětlení těchto rozdílných stanovisek může mít podobu pouze hypotetických tvrzení.

6. Závěry analýzy

Výsledky pilotní případové studie spokojenosti zaměstnavatelů se službami vybraného lokálního úřadu práce s cílem zodpovědět otázku, zda důvody spokojenosti či nespokojenosti zaměstnavatelů s činností vybraného lokálního úřadu práce v Jihomoravském kraji České republiky jsou spojeny spíše s institucionálními (legislativními) a strukturálními (poptávka a nabídka na trhu práce) podmínkami, nebo zda souvisí spíše s výkonem pracovníků, lze shrnout následovně. Za prvé, z dotazovaného vzorku organizací jen malá část popisuje spolupráci s ÚP jako prospěšnou. Míra úspěšnosti, která stanovuje podíl úspěšně ukončené spolupráce ze všech případů, kdy se obrátili zaměstnavatelé na ÚP o pomoc, dosáhla pouze 47 procent. Podle vyjádření zaměstnavatelů hlavní důvody neúspěchu spočívaly v tom, že ÚP měl nedostatečnou nabídku vhodných pracovních sil a dále ve velké neochotě nezaměstnaných skutečně pracovat. Uvedené závěry potvrzují představu o spíše strukturálních a institucionálních příčinách nespokojenosti se službami úřadu práce. Současně se však ukazuje jako nutné výsledky konfrontovat s paralelně prováděnými výzkumy spokojenosti nezaměstnaných pracovních sil, které jsou v evidenci úřadů práce. Je pravděpodobné, že nezaměstnaní budou upozorňovat na jiné aspekty neúspěšného navazování kontraktu se zaměstnavateli.

Za druhé, zaměstnavatelé nejčastěji využívali služby zprostředkování. Z celkového počtu 53 dotázaných organizací, které se obrátily na úřad s žádostí o pomoc, 36 podniků požadovalo pomoc s výběrem nové pracovní síly. Ostatní služby, včetně finančních dotací, byly využívány v mnohem menším počtu. I když zprostředkování je nejžádanější službou ze strany zaměstnavatelů, není službou nejlépe hodnocenou. Podrobná analýza hodnocení zprostředkovacích služeb ukázala, že do budoucna by bylo vhodné zaměřit činnost ÚP na

systematické získávání informací o potřebách zaměstnanců, kteří žádají o pomoc úřady práce. Ukázalo se, že zaměstnavatelské organizace požadují především odborné služby spojené s „předvýběrem“ vhodného kandidáta. Kvalita předvýběru je přitom ceněna mnohem více než možnost využít dotací na nové pracovní místo nebo výběr z několika kandidátů.

Za třetí, pro naše zjištění je typická celkově podprůměrná spokojenost zaměstnavatelů se všemi v dotazníku uvedenými službami sledovaného ÚP. Relativně nejlépe vychází možnost získání finanční dotace na nově vzniklé pracovní místo. Nejhůře jsou hodnoceny služby rozvoje lidských zdrojů, podpora regionálního rozvoje a nejnižší byla spokojenost s podporou začínajících podnikatelů.

Přes vcelku kritické hodnocení zaměstnavateli konstatujeme, že důvody tohoto spíše negativního hodnocení od zaměstnavatelských organizací pravděpodobně nejsou spojeny s programovými nebo personálními nedostatky pracovníků sledovaného úřadu práce, spíše souvisí se současným stavem poptávky a nabídky na trhu práce v regionu a dále spíše s institucionálními pravidly a podmínkami uplatňovanými v systému veřejných služeb zaměstnanosti.

7. Diskuse o cílenosti služeb pro zaměstnavatele

Přestože výzkumný vzorek nemůžeme považovat za reprezentativní z důvodu malé návratnosti, dovolíme si na základě provedené analýzy zformulovat několik hypotetických poznatků o spokojenosti zaměstnavatelských organizací s činností sledovaného úřadu práce v Jihomoravském kraji České republiky a s činností celého systému služeb zaměstnanosti v ČR, které provedená studie naznačila a které by bylo potřebné dále ověřit. Zároveň se v tomto odstavci pokusíme odpovědět na úvodní otázku „Proč jsou zaměstnavatelé (ne)spokojeni s činností úřadů práce?“

Za prvé, systém služeb zaměstnanosti a způsoby činnosti úřadů práce ve svém souhrnu představují v očích zaměstnavatelských subjektů nepružnou státní instituci, která přináší pro hospodářskou činnost organizací málo užitku. Služby zaměstnanosti zaměstnavatelé spíše charakterizují jako administrativní aparát státní politiky než jako manažersky řízenou organizaci sledující požadavky efektivity a účinnosti svého působení a prosazující tzv. klientský přístup. Zaměstnavatelé přitom rozlišují mezi objektivními podmínkami a standardizovanými pravidly činnosti úřadů práce a chováním konkrétních pracovníků vybraného úřadu práce.

Za druhé, rozsah a intenzita spolupráce zaměstnavatelů s ÚP je rozdílná. Z celkového počtu dotazovaných organizací se v uplynulém roce aktivně obrátila na ÚP s žádostí o spolupráci přibližně polovina (52 %) Aktivnější v navazování spolupráce byli přitom zaměstnavatelé s více než 10 zaměstnanci. Tato skutečnost odpovídá opakovaně zjištěnému faktu, že nejmenší hospodářské jednotky (živnostníci, rodinné podniky) projevují

jen minimální zájem o nové zaměstnance. Jejich personální situace je obvykle velmi stabilní. Nejaktivnější však byly v našem souboru organizace s 50 a více zaměstnanci.

Za třetí, pro výpovědi zaměstnavatelů je obecně typická vysoká názorová heterogenita. Zejména u nevyhraněných postojů (kde střední hodnoty rozložení spokojenosti jsou nevyhraněné) zaznamenáváme vyšší variabilitu názorů. Názorové diference přitom podle našich zjištění nesouvisí s některým ze sledovaných faktorů, jako jsou velikost organizace, druh vlastnictví, úspěšnost řešení problémů. Domníváme se, že důvody pravděpodobně spočívají v již uvedené segmentaci regionálního trhu práce a v této souvislosti v diferenciaci zaměstnavatelských organizací na ty, které poptávají nízkokvalifikovanou pracovní sílu, a na ty, které mají zájem o pracovníky se specifickým profesním vzděláním a kvalifikací. Výstupy služeb zaměstnanosti jsou oběma kategoriemi zaměstnavatelů hodnoceny zcela odlišně. Pracovníci úřadu mají zatím poměrně nedostatečné informace o diferencích mezi zaměstnavatelskými organizacemi. Služby na tomto úseku činnosti by bylo potřebné projektovat významně cíleněji na určité segmenty zaměstnavatelských organizací. Kritéria pro roztřídění zaměstnavatelů jsou přitom různorodá. Významným kritériem může být jednak velikost organizace, ale také požadovaná kvalifikace uchazeče o zaměstnávání. Cílem by mělo být aktivní vyhledávání těch zaměstnavatelů, kterým mohou úřady práce – vzhledem ke svým strukturálním omezením – poskytnout užitečné služby.

S rozvojem cílenosti služeb pro zaměstnavatele souvisí také potřeba růstu kvalifikace odborného personálu na těch odděleních úřadu práce, kde se personál dostává do přímého kontaktu s reprezentanty zaměstnavatelských organizací. Vedle výše uvedeného doporučení pro zlepšení služeb ÚP by bylo také potřebné zkvalitnit přípravu programů a umožnit jejich diferenciaci a individualizaci podle konkrétních podmínek žadatelů a klientů. To je však doporučení, které přesahuje rámec kompetencí konkrétní organizační jednotky systému služeb zaměstnanosti v České republice.

Literatura

1. DALY, M. (2003): Governance and Social Policy. In: Journal of Social Policy 32, 1, pp. 113-128.
2. EC (2005): Growth and jobs: working together for Europe's future. A new start for the Lisbon strategy. Luxemburg: Office for Official Publications of the European Communities.
3. KLIMPLOVÁ, L. (2007): Švédská politika zaměstnanosti včera a dnes. In: Mareš, Petr; Hofírek, Ondřej (eds.): Sociální reprodukce a integrace: ideály a meze. Brno: MU, MPÚ a IVRIS, ss. 101-118.
4. LANE, J. E. (2006): Politics and Culture. London: EE.

5. LINDBLOM, Ch. (1977): *Politics and Markets. The Worlds Political-economic Systems*. New York: Basic Books.
6. MARES, I. (2003): *The Politics of Social Risk. Business and Welfare State Development*. Cambridge: Cambridge University Press.
7. NAPZ (2003): *Národní akční plán zaměstnanosti v České republice*. Praha: Vláda ČR.
8. NAPZ (2004): *Národní akční plán zaměstnanosti v České republice na léta 2004 – 2006*. Praha: Vláda ČR.
9. NPR (2005): *Národní lisabonský program 2005 – 2008 (Národní program reforem České republiky)*. Dostupné na:
http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/NPR_CZ_102005_pdf.pdf
10. OECD (2001): *Local Partnerships for better Governance*. Paris: OECD Publications.
11. OECD (2003): *Public Employment Services: Managing Performance*. Paris: OECD Publications.
12. PATTON, M.Q. (2002): *Qualitative Research and Evaluation Methods*. London: Sage.
13. RHODES, M. (2001) *The Political Economy of Social Pacts. Competitive Corporatism and European Welfare Reform*. In: Paul Pierson (ed). *The New Politics of the Welfare State*. London: Oxford University Press. pp. 165-96.
14. ROSSI, P. H.; FREEMAN, H. E.; LIPSEY, M. W. (1999) *Evaluation. A systematic Approach*. London: Sage.
15. ROYSE, D. a kol. (2001): *Program Evaluation. An Introduction*. Toronto: Brooks/Cole.
16. Van BERKEL, R., de GRAAF, W. (2007): *New Forms of Governance in Welfare-to-Work Policies*. Unpublished paper prepared to 2nd RECOWE Conference Warsaw, June 2007.
17. WENDLER, F. (2004): *The Paradoxical Effects of Institutional Change for the Legitimacy of European Governance: The Case of EU Social Policy*. *European Integration Online Papers (EIoP)*, Vol. 8, No. 7.
18. TAYLOR-GOOPY, P. (2005): *New Social Risk and Change of Welfare*. EE, London,
19. WINKLER, J. (2002): *Implementace veřejných programů a přístupy k jejich hodnocení*. In: *Teoretické a praktické otázky analýz veřejných výdajových programů*. Brno: ESF MU.
20. WINKLER, J. (2007): *Teorie rozhodování a dynamika sociální politiky*. Brno: FSS MU.
21. WINKLER, J., KLIMPLOVÁ, L., ŽIŽLAVSKÝ, M. /eds. (2005): *Účelové programy na lokálních trzích práce. Jejich význam, potřebnost a realizace*. Brno: FSS MU.
22. WINKLER, J., ŽIŽLAVSKÝ, M. / eds. (2004): *Český trh práce a Evropská strategie zaměstnanosti*. Brno: FSS MU.

Why Are Employers (Dis)Satisfied with Employment Office's Activities?

Abstract:

The article presents results of a pilot case study concerning satisfaction of employers with activities of a local employment office. A goal of the study is to answer a question whether reasons of employers' (dis)satisfaction with activities of a chosen local employment office in a "Jihohomoravský" region in the Czech Republic are connected with institutional (legal) and structural (supply and demand in labor market) settings, or are determined by treatment of employment office's staff. The results shows that employers' dissatisfaction with the employment office's activities stem mainly from actual conditions in regional labor market and from institutional settings asserted within a system of public employment services. The study is presented in a theoretical context of institutional conditions for cooperation between employment offices and employers, these institutional conditions include goals of European employment policy, goals of administrative reform of public employment services, managerial style of management within public employment services and partnership between public and private sector.

Keywords: Employment office, employers, needs assessment, clients' satisfaction, employment services, employment policy.